

OPINION DISSIDENTE
DE MM. BASDEVANT ET WINIARSKI,
SIR ARNOLD McNAIR ET M. READ

1. Tout en partageant l'opinion de la majorité de la Cour sur le caractère juridique de la première question, sur la compétence qu'a la Cour d'y répondre et sur le fait qu'une réponse est souhaitable, ainsi que sur la compétence de la Cour pour interpréter la Charte en son application au cas présent, nous regrettons de n'être pas en mesure de nous rallier aux réponses données aux deux questions et nous désirons exposer les motifs de notre désaccord.

2. La demande d'avis consultatif adressée à la Cour est ainsi énoncée :

« Un Membre de l'Organisation des Nations unies appelé, en vertu de l'article 4 de la Charte, à se prononcer par son vote, soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée générale, sur l'admission d'un État comme Membre des Nations unies, est-il juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à cette admission de conditions non expressément prévues à l'alinéa 1 dudit article ? En particulier, peut-il, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par ce texte sont remplies par l'État en question, subordonner son vote affirmatif à la condition que, en même temps que l'État dont il s'agit, d'autres États soient également admis comme Membres des Nations unies ? »

Il y a là deux questions dont nous examinerons tout d'abord la première.

3. Il nous paraît impossible de considérer cette question comme concernant uniquement les arguments ou explications qu'un Membre des Nations unies présenterait devant le Conseil de Sécurité ou l'Assemblée générale au cours de l'examen d'une demande d'admission et non les considérations dont ce Membre s'inspire dans son vote. D'une part, il est demandé si ce Membre est « juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à l'admission » de conditions non prévues à l'article 4, paragraphe 1. Or, son consentement à l'admission sera donné par son vote. C'est donc bien le vote qui est ici en cause ainsi que le confirme l'expression « subordonner son vote affirmatif » qu'emploie la seconde question, complémentaire de la première. D'autre part, il serait singulier d'arriver à une interprétation d'où découleraient la liberté pour un Membre de s'inspirer de telle considération dans son vote et l'interdiction à lui faite de l'invoquer dans la discussion préliminaire ; la franchise des explications, condition du bon fonctionnement des

DISSENTING OPINION
OF JUDGES BASDEVANT, WINIARSKI,
SIR ARNOLD McNAIR AND READ.

1. We regret that, while we concur in the opinion of the majority of the members of the Court as to the legal character of the first question, as to the power of the Court to answer it and the desirability of doing so, and as to the competence of the Court to give any interpretation of the Charter thereby involved, we are unable to concur in the answer given by the majority to either question, and we wish to state our reasons for not doing so.

2. The request made to the Court for an advisory opinion is as follows :

“Is a Member of the United Nations which is called upon, in virtue of Article 4 of the Charter, to pronounce itself by its vote, either in the Security Council or in the General Assembly, on the admission of a State to membership in the United Nations, juridically entitled to make its consent to the admission dependent on conditions not expressly provided by paragraph 1 of the said Article? In particular, can such a Member, while it recognizes the conditions set forth in that provision to be fulfilled by the State concerned, subject its affirmative vote to the additional condition that other States be admitted to membership in the United Nations together with that State?”

There are two questions and we shall begin by examining the first.

3. In our opinion, it is impossible to regard the first question as one which relates solely to the statements or the arguments which a Member of the United Nations may make or put forward in the Security Council or in the General Assembly when those organs are considering a request for admission, and not to the reasons on which that Member bases its vote. The Court is asked whether a Member is “juridically entitled to make its consent to the admission” dependent on conditions not provided for by paragraph 1 of Article 4. Its consent to admission is expressed by its vote. It is therefore the vote that is in question, as is confirmed by the expression “subject its affirmative vote” used in the second question, which is complementary to the first. But it would be a strange interpretation which gave a Member freedom to base its vote upon a certain consideration and at the same time forbade it to invoke that consideration in the discussion preceding the vote. Such a result would not conduce to that frank exchange

institutions internationales, n'y gagnerait rien. Sans doute n'est-il pas possible de scruter les motifs cachés d'un vote et n'existe-t-il aucune voie de droit pour redresser un vote contraire à la Charte qui serait émis au Conseil de Sécurité ou à l'Assemblée générale : cela ne fait pas obstacle à ce que certaines règles de droit s'imposent aux Membres des Nations unies votant dans l'un ou l'autre de ces corps : l'article 4, paragraphe 1, qui leur interdit d'admettre un État ne remplissant pas les conditions qui y sont énoncées, en fournit un exemple. La distinction que l'on tenterait ainsi d'introduire ne saurait être admise : elle serait incompatible avec les termes mêmes de la question posée et risquerait de compromettre, dans son application, le respect de la bonne foi qui doit régir l'accomplissement des obligations de la Charte (article 2, n° 2).

4. Il s'agit de déterminer si, en dehors des conditions expressément prévues à l'article 4, paragraphe 1, un Membre des Nations unies a la liberté de choisir les motifs qui détermineront son vote ou qu'il invoquera au cours de la procédure d'admission devant le Conseil de Sécurité ou l'Assemblée générale ou si, au contraire, il lui est interdit de s'inspirer de considérations étrangères aux conditions prévues à l'article 4, paragraphe 1. La question est posée à propos de l'attitude de ce Membre au Conseil de Sécurité ou à l'Assemblée générale : ce Membre n'y est considéré que comme partie de ces organes, comme contribuant à l'élaboration et à l'adoption de la recommandation du Conseil de Sécurité ou de la décision de l'Assemblée générale. La liberté de ce Membre ne peut être ici ni plus grande ni moindre que celle de l'organe dans lequel il est appelé à émettre son vote. Pour résoudre la question posée à l'égard de ce Membre, il faut déterminer ce qu'il en est à propos du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale.

5. Si la question ci-dessus énoncée a été posée, c'est que les textes invoqués n'ont pas paru assez clairs pour qu'il en résultât directement et incontestablement la solution de ladite question. Tel a été le sentiment de l'Assemblée générale et tel est aussi le nôtre. Nous estimons, en conséquence, être en présence d'une question d'interprétation et devoir appliquer les règles généralement admises en matière d'interprétation des traités.

6. Le texte à considérer est l'article 4 de la Charte, lequel dispose :

of views which is an essential condition of the healthy functioning of an international organization. It is true that it is not possible to fathom the hidden reasons for a vote and there exists no legal machinery for rectifying a vote which may be cast contrary to the Charter in the Security Council or the General Assembly. But that does not mean that there are no rules of law governing Members of the United Nations in voting in either of these organs ; an example is to be found in paragraph 1 of Article 4 prohibiting the admission of a new Member which does not fulfil the qualifications specified therein. This distinction, which it has been attempted to introduce between the actual vote and the discussion preceding it, cannot be accepted ; it would be inconsistent with the actual terms of the question submitted to the Court, and its recognition would involve the risk of undermining that respect for good faith which must govern the discharge of the obligations contained in the Charter (Article 2, paragraph 2).

4. The question submitted to us is whether, apart from the qualifications expressly specified in paragraph 1 of Article 4, a Member of the United Nations is at liberty to choose the reasons on which it may base its vote or which it may invoke in the Security Council or the General Assembly in the course of the proceedings relating to an application for admission, or whether, on the other hand, that Member is forbidden to rely on considerations which are foreign to the qualifications specified in paragraph 1 of Article 4. The question has been put to us in terms of the conduct of a member of the United Nations in the Security Council or in the General Assembly ; the Member is envisaged in its capacity as a member of these organs, that is to say, in the discharge of its duty to contribute to the making of a recommendation by the Security Council or of a decision by the General Assembly on that recommendation. The freedom of that Member in this respect cannot be either more or less than that of the organ as a member of which he is called upon to give his vote. Accordingly, in order to answer the question put with regard to the conduct of a member, we are compelled to begin by deciding what the answer should be in relation to the organ, be it the Security Council or the General Assembly.

5. The reason why the question stated has been submitted to the Court is that the relevant provisions did not seem to be clear enough to provide a simple and unambiguous answer to the question. Such, at any rate, was the view of the General Assembly and we share it. Accordingly, in our opinion, we are confronted with a question of interpretation and therefore we must apply the rules generally recognized in regard to the interpretation of treaties.

6. The relevant article of the Charter is No. 4, which is as follows :

« 1. Peuvent devenir Membres des Nations unies tous autres États pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire.

2. L'admission comme Membre des Nations unies de tout État remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité. »

Bien que la rédaction adoptée par l'Assemblée générale se borne à mentionner le paragraphe 1 de cet article, son paragraphe 2 n'est pas moins directement en cause, puisqu'il s'agit ici des débats et du vote au sein du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale examinant une demande d'admission et que c'est ce paragraphe 2 qui détermine le rôle respectif du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale en matière d'admission.

Au surplus, c'est une règle d'interprétation bien établie et appliquée par la Cour permanente de Justice internationale qu'un texte doit être lu en son entier.

En outre, il faut replacer le texte dans son milieu juridique fourni ici par les autres dispositions de la Charte et les principes du droit international.

7. La première constatation à tirer de la lecture de l'article 4 en son entier est que la Charte n'a pas suivi l'exemple des traités multilatéraux créant des unions internationales qui souvent contiennent une clause d'adhésion en vertu de laquelle une déclaration d'adhésion émanant d'un État tiers entraîne l'acquisition par celui-ci de la qualité de Membre. La Charte a adopté à l'exemple du Pacte de la Société des Nations et en corrélation avec le fait qu'elle créait une organisation politique internationale, un système différent et plus complexe, le système de l'admission. Celui-ci comporte une décision de l'Assemblée par laquelle « se fait » l'admission ; cette décision est prise sur recommandation du Conseil de Sécurité ; tout cela suppose une demande de l'État qui désire être admis ; la recommandation ne peut intervenir et la décision ne peut être prise que si certaines conditions énoncées au paragraphe 1 de l'article 4 sont réunies chez l'État candidat.

8. Dans ce système, l'essentiel est la décision de l'Assemblée générale par laquelle « se fait » l'admission. La disposition de l'article 4, paragraphe 2, qui fixe, à cet égard, la compétence de l'Assemblée générale et celle du Conseil de Sécurité, ne se borne pas à établir une simple forme procédurale pour l'application de la règle qui prévoit l'admission de nouveaux Membres. Donner un tel caractère à cette disposition ne serait concevable que si l'on avait adopté ici un système d'adhésion et non d'admission : si tel était le système, on aurait plutôt conféré ce rôle procédural au Secrétaire général. On n'a pas établi ici un système d'adhésion mais un

“1. Membership in the United Nations is open to all other peace-loving States which accept the obligations contained in the present Charter and, in the judgment of the Organization, are able and willing to carry out these obligations.

2. The admission of any such State to membership in the United Nations will be effected by a decision of the General Assembly upon the recommendation of the Security Council.”

Although the terms of the question as put to the Court by the General Assembly are confined to mentioning the first paragraph of this Article, its second paragraph is equally relevant, because it deals with the discussion and the voting in the Security Council and the General Assembly when examining a request for admission, and because it is the second paragraph which fixes the respective spheres of the Security Council and the General Assembly in this matter.

Moreover, it is a rule of interpretation which was well recognized and constantly applied by the Permanent Court of International Justice that a treaty provision should be read in its entirety.

Again, it must be placed in its legal context as supplied by the other provisions of the Charter and the principles of international law.

7. The first conclusion that emerges from a reading of Article 4 in its entirety is that the Charter does not follow the model of the multilateral treaties which create international unions and frequently contain an accession clause by virtue of which a declaration of accession made by a third State involves automatically the acquisition of membership of the union by that State. On the contrary, the Charter, following the example of the Covenant of the League of Nations and having due regard to the fact that it is designed to create a political international organization, has adopted a different and more complex system, namely, the system of admission. Assuming that a request is made by a State desiring to be admitted, the system involves a decision by the General Assembly whereby admission “will be effected”; this decision is taken upon a recommendation made by the Security Council; that recommendation cannot be made, and that decision cannot be taken, unless certain qualifications specified in paragraph 1 of Article 4 are possessed by the applicant State.

8. The essential feature of this system is the decision of the General Assembly whereby the admission “will be effected”. The provisions of paragraph 2 of Article 4, which fix the respective powers of the General Assembly and the Security Council in this matter, do not treat the admission of new Members as a mere matter of the routine application of rules of admission. It would only be possible to attribute such a meaning to this Article if it had adopted a system of accession and not of admission; and if accession had been the system adopted it would have been better to have placed the Secretary-General in control of the procedure. This

système tout différent d'admission. La Charte fait intervenir pour recommander puis pour effectuer l'admission les deux grands organes politiques des Nations unies : il n'est pas possible, par voie d'interprétation, de considérer ces organes comme de simples mécanismes de procédure, comme c'est le cas pour le Comité des admissions institué par le Conseil de Sécurité. Dans le système de la Charte, l'admission est effectuée par décision de l'Assemblée générale, laquelle ne peut intervenir que sur recommandation du Conseil de Sécurité et après que ces deux organes se sont assurés que les conditions requises par l'article 4, paragraphe 1, sont remplies.

9. Les résolutions portant recommandation ou décision en matière d'admission sont des décisions d'ordre politique : elles émanent d'organes politiques ; elles comportent, de l'avis de tous, l'examen d'éléments politiques en vue d'apprécier si les conditions requises par l'article 4, paragraphe 1, sont remplies ; elles ont un effet politique qui est de modifier le statut de l'État considéré en faisant de lui un Membre des Nations unies. Le Conseil de Sécurité, qui intervient ici par la voie de la recommandation, assume, aux termes de l'article 24 de la Charte, « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales », lequel est placé par l'article premier en tête des Buts des Nations unies. L'admission d'un nouveau Membre est, au premier chef, un acte politique, acte politique de la plus haute importance.

Un organe politique a pour fonction principale d'examiner les questions au point de vue politique, c'est-à-dire sous tous les aspects. Il en résulte que les Membres de cet organe qui ont la responsabilité de former sa décision ont à examiner les questions sous tous les aspects et que, par suite, ils sont juridiquement fondés à faire reposer leur argumentation et leur vote sur des considérations politiques. Tel est le cas pour le membre du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale qui soulève une objection fondée sur d'autres motifs que l'absence d'une des conditions expressément prévues à l'article 4, paragraphe 1.

Cela, bien entendu, sauf limitation de droit à cette liberté. Nous ne prétendons pas que l'organe politique et ceux qui participent à la formation de sa décision échappent au respect du droit. Le Conseil de Sécurité, l'Assemblée générale et les Membres qui par leur vote participent à leurs décisions sont évidemment tenus de respecter l'article 4, paragraphe 1, et, en conséquence, de ne pas admettre un État qui ne remplit pas les conditions énoncées dans cette disposition.

Mais existe-t-il, en droit, une autre exception à la liberté qu'ont, en principe, ces organes de choisir les motifs de leur détermination, à la liberté qu'a, en principe, un État de choisir les motifs de ses

Article does not create a system of accession, but the entirely different system of admission. In the working of this system the Charter requires the intervention of the two principal political organs of the United Nations, one for the purpose of making a recommendation and then the other for the purpose of effecting the admission. It is impossible by means of interpretation to regard these organs as mere pieces of procedural machinery like the Committee for Admissions established by the Security Council. In the system adopted by the Charter, admission is effected by the decision of the General Assembly, which can only act upon a recommendation of the Security Council, and after both these organs are satisfied that the applicant State possesses the qualifications required by paragraph 1 of Article 4.

9. The resolutions which embody either a recommendation or a decision in regard to admission are decisions of a political character; they emanate from political organs; by general consent they involve the examination of political factors, with a view to deciding whether the applicant State possesses the qualifications prescribed by paragraph 1 of Article 4; they produce a political effect by changing the condition of the applicant State in making it a Member of the United Nations. Upon the Security Council, whose duty it is to make the recommendation, there rests by the provisions of Article 24 of the Charter "primary responsibility for the maintenance of international peace and security"—a purpose inscribed in Article 1 of the Charter as the first of the Purposes of the United Nations. The admission of a new Member is pre-eminently a political act, and a political act of the greatest importance.

The main function of a political organ is to examine questions in their political aspect, which means examining them from every point of view. It follows that the Members of such an organ who are responsible for forming its decisions must consider questions from every aspect, and, in consequence, are legally entitled to base their arguments and their vote upon political considerations. That is the position of a member of the Security Council or of the General Assembly who raises an objection based upon reasons other than the lack of one of the qualifications expressly required by paragraph 1 of Article 4.

That does not mean that no legal restriction is placed upon this liberty. We do not claim that a political organ and those who contribute to the formation of its decisions are emancipated from all duty to respect the law. The Security Council, the General Assembly and the Members who contribute by their votes to the decisions of these bodies are clearly bound to respect paragraph 1 of Article 4, and, in consequence, bound not to admit a State which fails to possess the conditions required in this paragraph.

But is there any other legal restriction upon the freedom which in principle these organs enjoy in the choice of the reasons for their decisions, that is to say, upon the liberty which in principle a State

déterminations et, dans le cas présent, de son vote ? Cette exception serait ici l'interdiction d'introduire, à l'encontre d'une demande d'admission, des considérations étrangères aux conditions prévues par l'article 4, paragraphe 1.

10. Il s'agit de déterminer s'il existe une telle exception au principe de droit qui a été rappelé ci-dessus.

C'est une règle d'interprétation souvent appliquée par la Cour permanente de Justice internationale en présence d'une règle ou d'un principe de droit qu'une exception à cette règle ou à ce principe ne se présume pas, qu'elle a besoin d'être clairement établie et que, dans le doute, c'est ladite règle ou ledit principe qui prévaut. Pour que, dans le cas présent, une exception au principe de complet examen des demandes d'admission par le Conseil de Sécurité, l'Assemblée générale et leurs membres existe, il faut que cette exception soit clairement établie.

L'exception audit principe consistant à interdire l'introduction, dans l'examen de demandes d'admission, de conditions non expressément prévues par l'article 4, paragraphe 1, a-t-elle été ainsi clairement établie ?

11. Elle ne l'a été par aucun texte.

L'article 4, paragraphe 1, seul texte auquel on peut se référer sur ce point, signifie bien que certaines conditions qu'il énumère sont requises pour l'admission, qu'elles sont nécessaires, mais il ne dit pas expressément et directement que lesdites conditions sont suffisantes et qu'une fois remplies l'admission doit s'ensuivre nécessairement.

Non seulement ce texte ne le dit pas, mais il ne l'implique pas, bien au contraire.

Le langage de l'article 4 : « *Membership is open* », « Peuvent devenir membres », l'admission « *will be effected* », « se fait », a un caractère nettement permissif et non impératif. Autant que nous le sachions, les textes chinois, russe et espagnol de la Charte ne contiennent rien qui contredise cette opinion. L'article 4, paragraphe 1, indique bien que les États réunissant les conditions qui y sont énumérées ont les titres voulus pour être admis ; cette énumération est limitative en ce sens qu'aucune autre condition n'est exigée par la Charte ; cette disposition, qui interdit d'admettre un État ne remplissant pas ces conditions, correspond pleinement à l'intention de ses rédacteurs et a sa pleine valeur juridique. Mais cette disposition ne fait pas apparaître une intention certaine d'enlever au Conseil de Sécurité, à l'Assemblée générale et à leurs membres la faculté que, de droit commun, ils possèdent de faire intervenir d'autres considérations.

Loin de leur retirer cette faculté, l'article 4 en apporte la confirmation.

enjoys in choosing the reasons for its decisions, and in this case, for its vote? Is there in this case a restriction consisting in a prohibition to oppose an application for admission on grounds foreign to the qualifications required by paragraph 1 of Article 4?

10. We must therefore decide whether there exists such a restriction upon the principle of law stated above.

There is a rule of interpretation frequently applied by the Permanent Court of International Justice, when confronted with a rule or principle of law, to the effect that no restriction upon this rule or principle can be presumed unless it has been clearly established, and that in case of doubt it is the rule or principle of law which must prevail. In the present case, before acknowledging the existence of any restriction upon the principle of the widest examination of requests for admission by the Security Council, the General Assembly and their members, it is necessary to show that such a restriction has been established beyond a doubt.

Can it therefore be said that the application of this principle is subject to a clearly established restriction precluding the putting forward, in the course of the examination of requests for admission, of considerations not expressly specified in paragraph 1 of Article 4?

11. There is no treaty provision which establishes such a restriction.

The effect of paragraph 1 of Article 4—the only relevant text in this connexion—is that certain qualifications therein enumerated are required for admission, and that these qualifications are essential; but there is no express and direct statement that these qualifications are sufficient and that once they are fulfilled admission must of necessity follow.

Not only does the paragraph not say this, but it does not even imply any such restriction; indeed quite the contrary is the case.

The language of Article 4—“Membership is open”, “*Peuvent devenir Membres*”, “admission will be effected”, “*se fait*”—is permissive in tone, not obligatory. So far as we understand, the Chinese, Russian and Spanish texts contain nothing which contradicts this view. Paragraph 1 of Article 4 enacts that States which fulfil the conditions therein enumerated possess the qualifications required for admission; this enumeration is exhaustive in the sense that no other condition is required by the Charter; this provision, which prohibits the admission of a State not fulfilling these conditions, fully carries out the intentions of the drafters of the Charter and is entitled to complete legal effect. But this provision contains no evidence of any definite intention to deprive the Security Council or the General Assembly or their members of the legal right possessed by them of giving effect to other considerations.

Indeed, so far from depriving them of this power, Article 4 lends support to its existence.

12. Et cela correspond aux intentions des auteurs de la Charte.

Sans vouloir examiner ni apprécier d'une manière générale s'il est justifié de recourir aux travaux préparatoires pour interpréter un traité, il faut admettre que, s'il est un cas dans lequel ce procédé est justifié, c'est lorsque ceux qui ont négocié le traité ont exprimé, dans une résolution interprétative ou une disposition analogue, leur intention précise touchant le sens qu'ils ont attribué à un article du traité. Tel fut précisément le cas à l'égard du paragraphe 2 de l'article 4.

13. Avant d'en arriver là, nous indiquerons tout d'abord que si les procès-verbaux de la Conférence de San-Francisco font nettement apparaître l'importance attachée aux conditions d'admission qui y sont énoncées ainsi qu'au rôle de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité en matière d'admission, s'ils font nettement apparaître que lesdites conditions ont été considérées comme nécessaires, ils ne font pas apparaître la préoccupation de les tenir pour suffisantes et de mettre à la charge de l'Organisation l'obligation juridique d'admettre l'État qui les réunit.

14. Sans entrer dans l'exposé complet de l'élaboration de l'article 4, nous retiendrons les points suivants.

Les Propositions de Dumbarton Oaks (chapitre III, Membres, et chapitre V, Assemblée générale) contenaient les deux dispositions suivantes :

« Devrait pouvoir être Membre de l'Organisation tout État épris d'un idéal de paix. »

« L'Assemblée générale devrait avoir le pouvoir d'admettre de nouveaux Membres dans l'Organisation, sur la recommandation du Conseil de Sécurité. »

(Rappelons qu'il s'agissait de propositions et non d'un projet d'articles).

A San-Francisco, la première de ces dispositions fit l'objet d'un examen par le Comité 2 de la Commission I, et donna finalement naissance au paragraphe 1 de l'article 4 de la Charte. Les procès-verbaux dudit Comité figurent au volume VII des documents de la Conférence. On trouvera à la page 315 le rapport du rapporteur du Comité I/2 présentant le texte de l'article 4, paragraphe 1, dans une forme qui est en substance celle qui a été adoptée. Après avoir signalé le rejet de la proposition en faveur de l'universalité, ce rapport mentionne que « deux tendances principales s'étaient manifestées dans les discussions », l'une en faveur « de l'insertion dans la Charte de conditions précises auxquelles les nouveaux Membres devraient satisfaire notamment en ce qui concerne le régime et la politique des divers gouvernements », l'autre adoptée

12. This view accords with the intentions of the framers of the Charter.

Without wishing to embark upon a general examination and assessment of the value of resorting to *travaux préparatoires* in the interpretation of treaties, it must be admitted that if ever there is a case in which this practice is justified it is when those who negotiated the treaty have embodied in an interpretative resolution or some similar provision their precise intentions regarding the meaning attached by them to a particular article of the treaty. This is exactly what was done with respect to paragraph 2 of Article 4.

13. Before dealing with this point we may begin by stating that while the Minutes of the San Francisco Conference show clearly the importance attached to the qualifications for admission therein set out and also to the respective rôles of the General Assembly and the Security Council in regard to admission, and while they make it clear that the above-mentioned qualifications are regarded as essential, they contain no indication of any intention to regard them as sufficient to impose upon the Organization a legal obligation to admit the State which possesses them.

14. Without describing in detail the drafting of Article 4, we shall mention the following points :

The Dumbarton Oaks Proposals (Chapter III, Membership, and Chapter V, General Assembly) contained the two following sentences :

“Membership of the Organization should be open to all peace-loving States.”

“The General Assembly should be empowered to admit new Members to the Organization upon recommendation of the Security Council.”

(It will be remembered that these were proposals and not draft articles.)

At San Francisco, the first of these sentences was dealt with by Committee 2 of Commission I, and finally emerged as paragraph 1 of Article 4 of the Charter. The Minutes of this Committee are to be found in Volume VII of the Conference Records. On page 306 will be found the report of the Rapporteur of Committee I/2 submitting the text of paragraph 1 of Article 4 in substantially the form adopted. After dealing with the rejection of the proposal in favour of universal membership, it referred to the “two principal tendencies ... manifested in the discussion”, one in favour of “inserting in the Charter specific conditions which new Members should be required to fulfil, especially in matters concerning the character and policies of governments”, while the other view was that “the Charter should not needlessly limit the Organization in its decisions concerning

par « ceux qui soutenaient que la Charte ne devait pas sans raison limiter l'Organisation dans ses décisions concernant les demandes d'admission, et affirmaient que l'Organisation elle-même serait mieux inspirée pour juger de l'attitude des candidats à l'admission ». On trouve plus loin, à la même page, le passage suivant :

« C'était dire clairement que l'admission d'un Membre nouveau serait soumise à un examen, mais le Comité ne crut pas devoir recommander l'énumération des éléments qui seraient à considérer dans cet examen. Il prit en considération les difficultés qu'il y aurait à évaluer les institutions politiques des États et craignit que la mention dans la Charte d'un examen de cette nature ne portât atteinte au principe de la non-intervention ou, si l'on aime mieux, de la non-ingérence. Cela n'impliquait pas cependant que, lorsqu'il s'agirait de se former un jugement sur l'opportunité de l'admission d'un Membre nouveau, des considérations de tout ordre ne pussent entrer en ligne de compte. »

On remarquera que ces derniers mots appellent l'Organisation, c'est-à-dire le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale, à faire l'examen le plus large. Sans doute a-t-on pu avancer que la dernière phrase ci-dessus citée concernerait seulement l'examen auquel l'Organisation doit procéder touchant les conditions énoncées à l'article 4, paragraphe 1. Cette interprétation ne s'impose pas ; elle est purement hypothétique et est en contradiction avec le texte français de ce rapport qui indique qu'il s'agit là, pour l'Organisation, « de se former un jugement sur l'opportunité de l'admission d'un Membre nouveau » : un jugement sur l'opportunité de l'admission, cela n'est pas, cela dépasse la constatation que les conditions de l'article 4, paragraphe 1, sont remplies.

Un peu plus loin (p. 318), ce même rapport, commentant le futur article 4, paragraphe 1, dans une phrase dont la portée est rehaussée par le fait que cette phrase a été substituée à une rédaction antérieure plus vague (p. 300), déclare que « le texte adopté énonce plus clairement que le texte original de Dumbarton Oaks les conditions requises pour devenir Membre et considérées comme fondamentales ; il constitue ainsi, pour l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité, un guide plus sûr pour déterminer l'éligibilité des nouveaux Membres ». Si les conditions requises par l'article 4, paragraphe 1, sont considérées comme fondamentales, cela n'exclut pas mais plutôt implique la possibilité d'en exiger d'autres, à un autre titre et de manière moins impérative.

La deuxième disposition des Propositions de Dumbarton Oaks a été soumise, à San-Francisco, à l'examen du Comité 1 de la Commission II (Assemblée générale), dont les comptes rendus figurent au volume VIII des documents de la Conférence. Le rapport du rapporteur dudit Comité, rapport approuvé par le Comité et daté du 28 mai 1945, contient le paragraphe suivant (VIII, p. 461) :

« Le Comité propose que l'Assemblée générale, sur recommandation du Conseil de Sécurité, puisse admettre de nouveaux

requests for admission and asserted that the Organization itself would be in a better position to judge the character of candidates for admission”.

“It was clearly stated that the admission of a new Member would be subject to study, but the Committee did not feel it should recommend the enumeration of the elements which were to be taken into consideration. It considered the difficulties which would arise in evaluating the political institutions of States and feared that the mention in the Charter of a study of such a nature would be a breach of the principle of non-intervention, or if preferred, of non-interference. This does not imply, however, that in passing upon the admission of a new Member, considerations of all kinds cannot be brought into account.” (Vol. VII, p. 308).

It will be noted that this passage calls upon the Organization, that is to say, the Security Council and the General Assembly, to conduct the most extensive investigation. No doubt it might be argued that the final sentence quoted relates solely to the investigation which the Organization must make regarding the qualifications specified in paragraph 1 of Article 4. This interpretation is in no way self-evident; it is purely conjectural and is inconsistent with the French text of this report, which states the duty of the Organization to be “*de se former un jugement sur l'opportunité de l'admission d'un membre nouveau*”. Judgment upon the expediency of an admission is not a mere declaration that the conditions specified in paragraph 1 of Article 4 are satisfied; it goes much further than that.

A little further on (p. 309), the same report, commenting upon the future paragraph 1 of Article 4, in a sentence the significance of which is reinforced by the fact that this sentence was substituted for an earlier and less precise text (p. 290), declares that “the text adopted sets forth more clearly than the Dumbarton Oaks Proposals those qualifications for membership which the delegates deem fundamental, and provides a more definite guide to the General Assembly and Security Council on the admission of new members”. The statement that the qualifications required by paragraph 1 of Article 4 are considered as fundamental in no way excludes, but, on the contrary, implies, the possibility of further requirements, upon grounds which are different and more discretionary.

The second sentence of the Dumbarton Oaks Proposals quoted above was dealt with at San Francisco by Committee 1 of Commission II (General Assembly), whose proceedings are recorded in Volume VIII of the Records of that Conference. The report of the Rapporteur of this Committee, as approved by the Committee on May 28th, 1945, contains the following paragraph (VIII, p. 451) :

“The Committee recommends that new members be admitted by the General Assembly upon recommendation of the Security

Membres. (Voir annexe ci-jointe, point 2.) Certains délégués, en appuyant l'acceptation de ce principe, insistent sur le fait que le but primordial de la Charte est de créer une assurance complète contre une résurrection de la guerre, et *que par conséquent c'est le Conseil de Sécurité qui doit assumer la responsabilité initiale de proposer la participation de nouveaux États.* » (Souligné par nous.)

L'annexe, paragraphe 2 (p. 465), s'exprime comme suit :

« L'Assemblée générale a le pouvoir d'admettre de nouveaux Membres dans l'Organisation sur la recommandation du Conseil de Sécurité. »

Il serait difficile d'user d'un langage plus discrétionnaire, plus permissif que la formule « *may admit* », « a le pouvoir d'admettre ».

Le compte rendu résumé de la 15^{me} séance du même Comité, qui a eu lieu le 18 juin 1945, contient le passage suivant (VIII, p. 490) :

« *Admission de nouveaux membres.*

Le Comité examine le texte suivant du chapitre V, section B, paragraphe 2, des Propositions de Dumbarton Oaks, soumis à l'examen du Comité de Coordination :

« L'admission de tout État comme membre des Nations unies est prononcée par l'Assemblée générale sur la recommandation du Conseil de Sécurité. »

Le Secrétaire informe le Comité qu'il a été avisé par le Secrétaire du Comité consultatif de juristes qu'à l'avis de ce Comité ces textes *n'affaibliraient en rien le texte original adopté par le Comité. En raison de cette interprétation, le texte est approuvé par le Comité.* » (Souligné par nous.)

Le second rapport du Comité II/1, qui fut soumis à l'approbation des Membres, le 19 juin 1945, contient le passage suivant (VIII, p. 498) :

« *Admission de nouveaux Membres* (chapitre V, section B, paragraphe 2, des Propositions de Dumbarton Oaks).

Le Comité a discuté une révision du texte de ce paragraphe qui était à l'examen devant le Comité de Coordination afin de déterminer si le texte proposé diminuait d'une façon quelconque le pouvoir de l'Assemblée d'admettre de nouveaux Membres sur la recommandation du Conseil de Sécurité.

Le Comité a été avisé que le nouveau texte, dans l'opinion du Comité consultatif de juristes, ne diminue pas le droit de l'Assemblée d'accepter ou de rejeter une recommandation en faveur de l'admission d'un nouveau Membre...

Le Comité a décidé que cette interprétation devrait être incluse dans son procès-verbal comme étant celle à donner à cette disposition de la Charte, et se basant sur cette décision, il a approuvé le texte sous la forme suggérée par le Comité de coordination. »

Council. (See attached Annex, Item 2.) In supporting the acceptance of this principle, several delegates emphasized that the purpose of the Charter is primarily to provide security against a repetition of the present war and that, therefore, *the Security Council should assume the initial responsibility of suggesting new participating states.*" (The italics are ours.)

Annex, Item 2, Vol. VIII (p. 456), is as follows :

"The General Assembly may admit new Members to the Organization upon the recommendation of the Security Council."

Language more discretionary, more permissive, than "may admit", "*a le pouvoir d'admettre*", it would be difficult to find.

The Summary Report of the 15th Meeting of the same Committee, held on June 18th, 1945, contains the following passage (Vol. VIII, p. 487) :

"Admission of New Members.

The Committee considered the following texts of Chapter V, Section B, paragraph 2, of the Dumbarton Oaks Proposals, which were under consideration by the Co-ordination Committee :

'The admission of any State to membership in the United Nations will be effected by a decision of the General Assembly upon the recommendation of the Security Council.'

'L'admission de tout État comme membre des Nations unies est prononcée par l'Assemblée générale sur la recommandation du Conseil de Sécurité.'

The Secretary reported that he had been advised by the Secretary of the Advisory Committee of Jurists that that Committee felt these texts *would not in any way weaken the original text adopted by the Committee. In the light of this interpretation, the Committee approved the texts.*" (The italics are ours.)

The Second Report of the Rapporteur of Committee II/1, which was circulated to the Members for their approval on June 19th, 1945, contains the following passage (Vol. VIII, p. 495) :

"Admission of New Members (Chapter V, Section B, paragraph 2, of the Dumbarton Oaks Proposals).

The Committee considered a revision of the text of this paragraph which was under consideration by the Co-ordination Committee in order to determine whether the power of the Assembly to admit new Members on recommendation of the Security Council was in no way weakened by the proposed text.

The Committee was advised that the new text *did not in the view of the Advisory Committee of Jurists, weaken the right of the Assembly to accept or reject* a recommendation for the admission of a new member....

The Committee agreed that this interpretation should be included in its minutes as the one that should be given to this provision of the Charter, and on this basis approved the text as suggested by the Co-ordination Committee." (Italics ours.)

Cela montre que le texte ainsi élaboré et qui est devenu l'article 4, paragraphe 2, a été conçu comme donnant un pouvoir très large à l'Assemblée générale.

Enfin, M. Delgado, rapporteur de la Première Commission, a dit, tant dans son rapport à la Conférence (VI, p. 256) que dans le discours qu'il prononça, le 25 juin, à la séance plénière : « Les nouveaux Membres ne seront admis que s'ils sont reconnus amis de la paix, s'ils acceptent les obligations de la Charte, et si, après examen de l'Organisation, ils sont jugés capables d'exécuter ces obligations. » (I, p. 636.)

Il a ainsi très clairement énoncé que les conditions de l'article 4, paragraphe 1, sont des conditions nécessaires. S'il avait pensé qu'elles fussent suffisantes, il n'eût pas manqué de le dire.

15. On ne peut, d'autre part, perdre de vue le sens du mot « recommandation » figurant au deuxième paragraphe de l'article 4. Le Conseil de Sécurité a pour fonction de rejeter ou de recommander une candidature. D'une part, ce fait indique la nature discrétionnaire de cette fonction du Conseil de Sécurité, tandis que, d'autre part, le pouvoir dont jouit l'Assemblée générale d'accepter la recommandation et d'admettre le candidat ou de rejeter la candidature indique que la fonction de l'Assemblée générale est, en cette matière, discrétionnaire.

16. Pour ce qui concerne spécialement la liberté pour un Membre des Nations unies d'avancer, au cours de l'examen d'une demande d'admission, telle ou telle considération étrangère aux conditions expressément prévues par l'article 4, paragraphe 1, nous ajouterons que l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité ont, en vertu des articles 21 et 30 de la Charte, le droit de réglementer leur propre procédure. Il n'est pas possible de rien trouver d'autre qui limiterait la liberté de discussion, et, par conséquent, sous réserve de la compétence réglementaire générale dont jouit chaque organe, un Membre a le droit d'exprimer son opinion pendant les débats.

17. De toutes ces considérations il résulte, à notre avis, qu'un Membre des Nations unies reste juridiquement fondé à avancer, soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée générale, dans le débat sur l'admission d'un nouveau Membre, des considérations étrangères aux conditions énoncées à l'article 4, paragraphe 1, et, ces conditions étant supposées remplies, à déterminer son vote par ces considérations.

18. Il nous apparaît que si la Charte a tenu les conditions énoncées à l'article 4, paragraphe 1, pour nécessaires, elle ne les a pas tenues pour suffisantes. Si elle les avait considérées comme suffisantes, elle n'aurait pas manqué de le dire : le point était d'assez grande importance pour mériter de n'être pas laissé dans l'ombre.

On comprend que les auteurs de la Charte qui n'entendaient pas consacrer le principe de l'universalité n'aient pas voulu éliminer

These passages show that the text thus worked out which ultimately became paragraph 2 of Article 4, was regarded as conferring very wide powers upon the General Assembly.

Finally, M. Delgado, the Rapporteur of Commission I, said, both in his Report to the Conference (Vol. VI, p. 248) and in his speech at the plenary session on the 25th June: "New Members will be admitted only if they are recognized as peace-loving, accept the obligations contained in the Charter, and, upon scrutiny by the Organization, are adjudged able and ready to carry out those obligations." (Vol. I, p. 615.)

He thus stated very clearly that the qualifications specified in paragraph 1 of Article 4 are essential qualifications. Had he considered them also as sufficient, he would not have failed to say so.

15. Nor can the significance of the word "recommendation", in paragraph 2 of Article 4, be overlooked. It is the function of the Security Council to reject an applicant or to recommend its admission. On the one hand, this fact indicates the discretionary nature of this function of the Security Council, while, on the other hand, the freedom of the General Assembly either to accept the recommendation and admit the applicant or to reject the application indicates that the function of the General Assembly in this matter is also discretionary.

16. So far as particularly concerns the freedom of a Member of the United Nations to put forward, in the course of the examination of an application for admission, this or that consideration foreign to the qualifications specified by paragraph 1 of Article 4, we may add that the General Assembly and the Security Council possess, by virtue of Articles 21 and 30 of the Charter, the right to regulate their own procedure. We can find nothing else which could restrict the freedom of discussion and, consequently, subject to the general control exercised by each organ, a Member enjoys the right of expressing its views in the course of the debates.

17. In our opinion it follows from these considerations that a Member of the United Nations remains legally entitled, either in the Security Council or in the General Assembly, during the discussion upon the admission of a new Member, to put forward considerations foreign to the qualifications specified in paragraph 1 of Article 4, and, assuming these qualifications to be fulfilled, to base its vote upon such considerations.

18. In our opinion, while the Charter makes the qualifications specified in paragraph 1 of Article 4 essential, it does not make them sufficient. If it had regarded them as sufficient, it would not have failed to say so. The point was one of too great importance to be left in obscurity.

It is easy to understand why the authors of the Charter, after having rejected the principle of universality, should deem it

l'examen des aspects politiques très divers que peut, dans certains cas, présenter la question d'admission. A considérer la diversité des conditions politiques des États qui n'ont pas été Membres originaires des Nations unies — les uns anciens ennemis, d'autres anciens neutres, l'un neutre permanent en vertu d'un traité, les uns ayant un empire, les autres n'en ayant pas, les uns États unitaires et d'autres fédératifs ou formant quelque autre union d'États —, à considérer en outre les répercussions politiques que pourraient entraîner la fusion d'États existants ou la naissance de nouveaux États et leur entrée au sein des Nations unies, les auteurs de la Charte, après avoir décidé de donner ici un rôle particulier au Conseil de Sécurité, ont peut-être agi sagement en estimant, comme nous pensons qu'ils l'ont fait, qu'il était impossible de faire plus que d'énoncer certaines qualifications préliminaires et essentielles pour l'admission comme Membre et de laisser la question de l'admission à la bonne foi et au bon sens du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale, particulièrement au premier de ces deux organes en raison des responsabilités particulières dont il a été chargé. Les auteurs de la Charte devaient voir au delà de l'année 1945 et s'efforcer de disposer pour des éventualités que l'avenir pouvait réserver. Un simple regard jeté sur les modifications survenues dans la carte du monde au cours de la brève période qui s'est écoulée depuis juin 1945 nous incline à penser que les auteurs de la Charte ont été prévoyants et prudents dans ce qu'ils ont établi.

19. Lorsqu'un Membre des Nations unies introduit dans l'examen d'une demande d'admission une considération étrangère aux conditions de l'article 4, paragraphe 1, il ne fait pas la même chose que si la Charte avait fait de cette considération une condition s'ajoutant à celles déjà prévues. Cela ne pourrait être fait que par un amendement à la Charte, et il ne s'agit pas de cela. Ce Membre se borne, usant d'un droit qui lui appartient, à introduire dans le débat une considération politique qui lui paraît importante, dont il lui appartient de s'inspirer, mais qu'il appartient également aux autres Membres d'apprécier s'ils entendent également la retenir ou s'ils préfèrent l'écarter, sans être juridiquement tenus de lui accorder aucune attention, alors qu'au contraire ils seraient juridiquement tenus de s'incliner devant une objection déduite de l'absence dûment constatée de l'une des conditions prévues à l'article 4, paragraphe 1, de la Charte.

20. Si les Membres des Nations unies ont ainsi le droit et l'obligation de tenir compte de toutes les considérations d'ordre politique qui, à leur avis, sont pertinentes lorsqu'il s'agit de décider de l'admission d'un Membre des Nations unies ou de son admission immédiate, il ne faut pas perdre de vue que, d'une part, il existe pour tous les Membres des Nations unies une obligation juridique générale d'agir selon la bonne foi que vise d'ailleurs l'article 2, paragraphe 2, de la Charte et en vue de réaliser les Buts et Principes

undesirable to exclude the consideration of the very diverse political factors which the question of admission can in certain cases involve. When one considers the variety in the political conditions of the States which were not original Members of the United Nations—some ex-enemy, some ex-neutral, one permanently neutral by treaty, some with empires and some without, some unitary and some consisting of federal or other unions of States—and when one considers the political repercussions attending the union of existing States, or the emergence of new States and their entry into the United Nations—perhaps, the framers of the Charter, after having decided in this connexion to entrust a special mission to the Security Council, were wise in their generation in taking the view (as we submit they did) that it was impossible to do more than to prescribe certain preliminary and essential qualifications for membership and to leave the question of admission to the good faith and the good sense of the Security Council and the General Assembly, and particularly the former by reason of the special responsibilities laid upon it. For the authors of the Charter had to look beyond the year 1945 and endeavour to provide for events which the future had in store. A little reflection upon the changes in the map of the world during the short period which has elapsed since June 1945 suggests to us that they were prescient and prudent in the plan which they adopted.

19. When a Member of the United Nations imports into the examination of an application for admission a consideration which is foreign to the qualifications of paragraph 1 of Article 4, what he does is not the same thing as it would be if the Charter made such a consideration a qualification additional to those already required. That would involve amending the Charter, and there can be no question of that. The Member is merely introducing into the discussion, as he has a right to do, a political factor which he considers of importance and on which he is entitled to rely but which the other Members are equally entitled to consider and decide whether to accept or reject, without being legally bound to attach any weight to it; whereas on the other hand they would be legally bound to give effect to an objection based on the duly established lack of one of the qualifications specified in paragraph 1 of Article 4.

20. While the Members of the United Nations have thus the right and the duty to take into account all the political considerations which are in their opinion relevant to a decision whether or not to admit an applicant for membership or to postpone its admission, it must be remembered that there is an overriding legal obligation resting upon every Member of the United Nations to act in good faith (an obligation which moreover is enjoined by paragraph 2 of Article 2 of the Charter) and with a view to carrying out the

des Nations unies, et que, d'autre part, ceux qui, à un titre quelconque, siègent au Conseil de Sécurité participent à l'action d'un organe qui, en s'acquittant des devoirs que lui impose la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, agit au nom de tous les Membres.

Cela ne permet pas de considérer la liberté ainsi laissée aux Membres des Nations unies comme illimitée, ni leur pouvoir comme arbitraire.

21. Pour ces motifs, nous estimons que la réponse à la première question devrait être la suivante :

Un Membre des Nations unies, appelé, en vertu de l'article 4 de la Charte, à se prononcer par son vote, soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée générale, sur l'admission d'un État possédant les qualifications prévues au paragraphe 1 de cet article, participe à une décision politique ; il est donc juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à cette admission de toute considération à ses yeux pertinente, d'ordre politique. Cependant, dans l'exercice de ce pouvoir, ce Membre est juridiquement obligé de se conformer au principe de la bonne foi, de s'inspirer des Buts et des Principes des Nations unies et d'agir d'une manière qui n'implique pas manquement à la Charte.

22. Ayant ainsi répondu à la première question, nous passons à la seconde, libellée comme suit :

« En particulier, peut-il, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par ce texte sont remplies par l'État en question, subordonner son vote affirmatif à la condition que, en même temps que l'État dont il s'agit, d'autres États soient également admis comme Membres des Nations unies ? »

La pratique de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité en matière d'admission de nouveaux Membres ne connaissant que le vote affirmatif, le vote négatif et l'abstention, et non le vote sous condition, la deuxième question posée doit s'entendre comme demandant à la Cour de déterminer si un Membre de l'Organisation est juridiquement fondé, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par l'article 4, paragraphe 1, sont remplies par l'État en cause, à voter contre l'admission tant qu'il n'est pas assuré que d'autres États seront admis en même temps comme Membres des Nations unies.

Cette question est posée en termes généraux et sans distinguer suivant l'importance que peut avoir le vote de tel ou tel Membre pour la formation de la majorité requise au Conseil de Sécurité ou à l'Assemblée générale.

23. Si, comme nous l'avons ci-dessus exposé, il est admis qu'un Membre des Nations unies est juridiquement fondé à refuser son

Purposes and Principles of the United Nations, while at the same time the members of the Security Council, in whatever capacity they may be there, are participating in the action of an organ which in the discharge of its primary responsibility for the maintenance of international peace and security is acting on behalf of all the Members of the United Nations.

That does not mean the freedom thus entrusted to the Members of the United Nations is unlimited or that their discretion is arbitrary.

21. For these reasons, our view is that the first question should be answered as follows :

A Member of the United Nations which is called upon, in virtue of Article 4 of the Charter, to pronounce itself by its vote, either in the Security Council or in the General Assembly, on the admission of a State which possesses the qualifications specified in paragraph 1 of that Article, is participating in a political decision and is therefore legally entitled to make its consent to the admission dependent on any political considerations which seem to it to be relevant. In the exercise of this power the Member is legally bound to have regard to the principle of good faith, to give effect to the Purposes and Principles of the United Nations and to act in such a manner as not to involve any breach of the Charter.

22. Having now replied to the first question, we shall proceed to the second, which is as follows :

“In particular, can such a Member, while it recognizes the conditions set forth in that provision to be fulfilled by the State concerned, subject its affirmative vote to the additional condition that other States be admitted to membership in the United Nations together with that State ?”

The practice of the General Assembly and of the Security Council in regard to the admission of new Members recognizes an affirmative vote, a negative vote, or an abstention, but not a vote subject to a condition ; so the second question put must be understood as asking the Court to decide whether a Member of the Organization is legally entitled, while admitting that the qualifications prescribed in Article 4, paragraph 1, are fulfilled by the applicant State, to vote against its admission unless the Member is assured that other States will be admitted to membership in the United Nations contemporaneously with that State.

This question is put in general terms, and without making any distinction according to the importance possessed by the vote of any particular Member in the attainment of the majority required in the Security Council or in the General Assembly.

23. If it is agreed (as we have already submitted) that a Member of the United Nations is legally entitled to refuse to vote in favour

vote d'admission pour des considérations étrangères aux qualifications expressément prévues par l'article 4, paragraphe 1, cette interprétation trouvera son application à la solution de la deuxième question.

La considération tirée du désir d'obtenir en même temps que l'admission de l'État en cause l'admission d'autres États est évidemment étrangère à la constatation que le premier remplit les conditions prévues à l'article 4, paragraphe 1 ; c'est une considération politique. Si un Membre des Nations unies est juridiquement fondé à déterminer son refus d'admission par des considérations politiques, c'est précisément ce qu'il fait ici.

24. Si la demande d'avis tendait à faire approuver ou désapprouver par la Cour le désir ainsi exprimé par un Membre des Nations unies d'obtenir, en même temps que l'admission de l'État en cause, l'admission d'autres États, l'appréciation d'une telle considération politique ne pourrait être faite qu'au point de vue politique. Or, une telle appréciation n'est pas du ressort de la Cour. Émettre un avis de cet ordre ne serait pas émettre un avis sur une question juridique au sens de l'article 96 de la Charte et de l'article 65 du Statut. C'est faire une chose que de demander à la Cour si un Membre est juridiquement fondé à tenir compte de considérations politiques lorsqu'il vote sur l'admission de nouveaux Membres ; c'est là une question juridique, et nous lui avons donné notre réponse. C'est faire une tout autre chose que de demander à la Cour d'apprécier le bien-fondé d'une considération politique particulière dont tient compte un Membre ; c'est là une question d'ordre politique à laquelle la Cour ne peut pas répondre.

25. Sans doute, comme nous l'avons dit, un Membre des Nations unies ne jouit pas d'une liberté sans limites dans le choix des considérations politiques qui peuvent l'amener à refuser ou à différer son vote en faveur de l'admission d'un État comme Membre des Nations unies. Il doit user de ce pouvoir conformément à la bonne foi ainsi qu'aux Buts et Principes de l'Organisation et d'une manière qui n'implique pas manquement à la Charte. Aucun cas concret n'a été soumis à la Cour dans lequel il serait mis en doute que cette obligation ait été respectée. La Cour n'a donc pas à se demander ce qu'elle aurait à faire si un tel cas concret lui était soumis.

(Signé) J. BASDEVANT.
 (») WINIARSKI.
 (») ARNOLD D. MCNAIR.
 (») JOHN E. READ.

of admission by reason of considerations foreign to the qualifications expressly laid down in Article 4, paragraph 1, this interpretation applies equally to the second question.

A consideration based on the desire that the admission of the State should involve the contemporaneous admission of other States is clearly foreign to the process of ascertaining that the first State possesses the qualifications laid down in Article 4, paragraph 1; it is a political consideration. If a Member of the United Nations is legally entitled to make its refusal to admit depend on political considerations, that is exactly what the Member would be doing in this case.

24. If the request for an opinion involved the Court in approving or disapproving the desire thus expressed by a Member of the United Nations to procure the admission of other States at the same time as the applicant State, it would only be possible to assess this political consideration from a political point of view. But such an assessment is not within the province of the Court. An opinion on this subject would not be an opinion on a legal question within the meaning of Article 96 of the Charter and Article 65 of the Statute. It is one thing to ask the Court whether a Member is legally entitled to rely on political considerations in voting upon the admission of new Members; that is a legal question and we have answered it. It is quite another thing to ask the Court to assess the validity of any particular political consideration upon which a Member relies; that is a political question and must not be answered.

25. Nevertheless, as we have said, a Member of the United Nations does not enjoy unlimited freedom in the choice of the political considerations that may induce it to refuse or postpone its vote in favour of the admission of a State to membership in the United Nations. It must use this power in good faith, in accordance with the Purposes and Principles of the Organization and in such a manner as not to involve any breach of the Charter. But no concrete case has been submitted to the Court which calls into question the fulfilment of the duty to keep within these limits; so the Court need not consider what it would have to do if a concrete case of this kind were submitted to it.

(Signed) J. BASDEVANT.
(„) WINIARSKI.
(„) ARNOLD D. MCNAIR.
(„) JOHN E. READ.